

ПРИНЦИПИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМАХ

У статті розглядаються основні принципи й механізми здійснення влади в демократичних політичних системах як науково-методична основа для побудови нової моделі влади для сучасної України.

Ключові слова: влада, державна влада, розподіл влади, моделі влади, принципи здійснення влади, механізми здійснення влади, система стримувань та противаг, регіоналізм, федералізм, децентралізація.

В статье рассматриваются основные принципы и механизмы осуществления власти в демократических политических системах как научно-методическая основа для построения новой модели власти для современной Украины.

Ключевые слова: власть, государственная власть, разделение властей, модели власти, принципы реализации власти, механизмы реализации власти, система сдержек и противовесов, регионализм, федерализм, децентрализация.

The main principles and techniques of power to democratic political systems as the scientific and methodological basis for build a new model of power for modern Ukraine are considered in this article.

Key words: power, state power, separation of powers, models of power, principles of power configuration, mechanisms of power realization, checks and balances, regionalism, federalism, decentralization.

Питання здійснення влади в умовах сучасних держав є одною з актуальних проблем політичної теорії та практики, оскільки кожен день дає все нові та нові підстави для усвідомлення того, що влада не здатна забезпечити в суспільстві злагоду та добробут. Управлінські системи потребують нових механізмів, а останні мають ґрунтуватися на серйозних наукових дослідженнях.

Запропонована ще в Новий час, дана теорія розподілу влад була та залишається основою концепції демократичної побудови системи влади в сучасних державах та підґрунтям механізму здійснення влади в сучасних політичних системах демократичного спрямування. Однак, використовують її дещо вузько, оскільки застосовують лише у горизонтальному вимірі – для розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Але в сучасному світі державна влада не є єдиною інстанцією влади в суспільстві, тому дія теорії Ш.-Л. Монтеск'є має бути поширена на всю систему влади та отримати вертикальний вимір, де владу необхідно

розподіляти між державною владою та місцевим самоврядуванням.

Дана стаття має на меті проаналізувати ті здобутки політичної теорії, що стосуються розробки науково-методичних підвалин здійснення влади в сучасних державах. Зазначимо, що дане питання постійно перебуває в колі інтересів суспільствознавців і на даний момент охоплює множину наукових праць та досліджень. Зокрема, такі автори, як Н. Нижник, В. Кравченко, М. Пітцик, М. Столяров, А. Бусигіна та ін. неодноразово зверталися до тих чи інших аспектів функціонування влади в сучасних державах. Однак, на сьогодні перед українською політичною практикою постала нагальна проблема розробки науково обґрунтованого механізму здійснення влади в сучасних умовах. Тому постає питання про необхідність повернутися до основ функціонування влади, принципів та відомих політичній практиці механізмів її здійснення.

Відомо, що першим чинником, який суттєво впливає на модель здійснення влади в сучасних

демократичних суспільствах є форма адміністративно-територіального устрою. При аналізі горизонтальних владних стосунків у державі традиційно оперують у/к/ф-типологією, згідно з якою систему, де сувереном вважається центральний уряд, називають «унітарною». Систему, де суверенами визнаються місцеві уряди, називають «конфедеративною», а систему, де ні центральний, ні місцевий уряд не наділені верховною владою, називають «федеративною».

За умов унітаризму, поділ влади між різними інстанціями влади в державі проходить по лінії центральна влада – органи місцевого самоврядування та може набувати різних форм. Найбільш поширеними виявляються англійська та європейська системи влади, які різняться одна від іншою ступенем самостійності самоврядних громад.

Принцип розподілу влади у вертикальному вимірі за теорією Ш.-Л. Монтеск'є доповнюється системою стримувань та противаг. Як свідчить світова практика, за умов унітаризму простежується домінування центральної влади над органами місцевого самоврядування, яке може призвести навіть до втрати останніми своєї автономності. Е. Сенктон вважає, що щонайменше дві причини позбавляють самоврядні громади автономності: незначна за розміром територія дії та вплив експертів на процес прийняття рішень у межах місцевих проблем. Щодо можливостей зворотного впливу самоврядних одиниць на загальнодержавну владу, то тут є можливість у громад на спільне представництво своїх інтересів через власні об'єднанні організації на кшталт Асоціацій органів місцевого самоврядування, про ефективність яких, особливо в умовах пострадянського простору, говорити поки завчасно [4].

Федералізм надає іншу конфігурацію влади в державі, оскільки додає ієрархічності самій структурі влади, яка у федераціях збагачується додатковим рівнем концентрації влади – суб'єктами федерації. Найвагоміше політичне питання в федераціях – це повноваження, які розподіляються між федеральним, регіональним та місцевим рівнями влади. Особливістю федеративної побудови влади є перенесення акцентів влади на серединний рівень – рівень суб'єктів федерації, де мають бути узгоджені та гармонійно поєднанні зусилля і центральної влади, і самоврядування різних рівнів.

Існує за федератизму й система стримувань та противаг. Суб'єкти федерації мають вплив на федеральну владу через представництво у парламенті як окремої його палати, звичайно, якщо мова йде про сенаторів, які всенародно обираються. Зворотній вплив на суб'єкти федерації може набувати як звичайних (фінансування), так і надзвичайних (введення надзвичайного стану, законодавство) форм.

З другої половини ХХ ст. у світі та політичній науці, зокрема набуває поширення концепція «нового федералізму», яка робить більше акцентів на самостійності територіальних самоврядних одиниць, врахуванні інтереси етно- та національних меншин, ролі та функції регіональних еліт. Одною з

причин популярності нового федералізму є його адекватність глобалізаційним викликам, зовнішньо-економічним та політичним інтеграційним процесам тощо. Такий підхід додає ще більшої ієрархічності системі влади, оскільки має у своїй структурі ще й первинні осередки самоврядування (мікрорайони), що з одного боку, ускладнює систему влади, а з іншого – сприяє уніфікації систем політичного управління в усіх сучасних державах, незалежно від того, федерація це чи унітарна держава.

Політологи наголошують на тому, що поєднати між собою здобутки і федералізму, і унітаризму, можна у межах нового науково-теоретичного та практичного підходу – регіоналізму. «Регіоналізм, – вважає російський дослідник федералізму М. Столяров, – чине радикальний вплив на процеси децентралізації. Проблеми регіонів унітарних держав настільки близькі до проблем суб'єктів федерації, що для їх вирішення в межах міжнародних організацій використовується, як правило, однотипна нормативно-правова база» [6, с. 56].

Отже, регіон є тією ланкою управління державою, який визнається і федералізмом, і унітарними державами. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, Асамблея регіонів Європи – саме ці європейські структури, здійснюючи програми міжнародного і міжрегіонального співробітництва, відстоюють права не тільки регіонів, а й федеральних суб'єктів. Але в саме такому не простому переплетінні понять федералізму і регіоналізму полягає та золота середина, орієнтуючись на яку можна дійти істини, уникнути екстремізму та максималізму при вирішенні питань, що регулюють всі рівні владних відносин як у федеративних, так і в унітарних державах [1].

Саме за такого підходу, як здається, можна досягти гармонії при розподілі владних повноважень і балансу інтересів сторін. У такому випадку набагато цікавішим із точки зору політології виявляються ті механізми, які забезпечують рівновагу владних сторін, регулюють взаємодію між ними та запобігають перекосу влади з боку будь-якого із суб'єктів регіональної політики.

Сам по собі розподіл управлінських прерогатив між представницькими й адміністративними органами різного рівня не дає помітного позитивного ефекту. Як показує досвід, без спеціалізації функцій окремих поверхів управлінської піраміди перенесення центру ваги політичних рішень у нижчі адміністративні структури може призвести лише до послаблення управлінської вертикалі та стимулювати відцентрові тенденції. Тому справу не можна зводити до простої передачі регіональній владі відповідальності за політику, яка проводиться. Необхідно враховувати специфіку тих завдань, які виконуються на чотирьох ступенях складно структурованого суспільного організму:

1. У первісному територіальному осередковій (мікрорайон, невеликий населений пункт).

2. На муніципальному рівні.
3. У регіоні (суб'єкті федерації).
4. У державі в цілому.

Для територіального осередку найбільше значення мають питання життєзабезпечення, функціонування місцевої інфраструктури, дотримання населенням правил співжиття, вдосконалення мікросередовища проживання. На цьому рівні найкраще діють базові інститути самоврядування.

Муніципальні інститути покликані створювати умови для нормального існування первинних територіальних осередків, вирішувати ті завдання, котрі вимагають координації їхніх зусиль і відповідного фінансування. На цьому рівні, як засвідчує практика, базова демократія в чистому вигляді є неефективною. Оптимальним є її поєднання з низовими представницькими інститутами [3, с. 234-235].

У віданні суб'єктів федерації повинні бути політичні й економічні проблеми, які не належать до прерогатив центральних інстанцій. У залежності від конкретної ситуації сфера їхніх повноважень може бути ширшою чи вужчою. Проте в будь-якому випадку вона має охоплювати питання, що є життєво важливими для нормального існування регіону та добробуту його мешканців. Суб'єкти федерації покликані турбуватися про фінансову стабільність регіону, про успішне функціонування промислових та інших підприємств, котрі знаходяться у їх віданні, про загально регіональну інфраструктуру, про екологічну ситуацію, про забезпечення правопорядку, про освіту й культуру. Виконання таких функцій передбачає не лише широкі повноваження при формуванні регіонального бюджету (за рахунок регіональних податків і централізованих субвенцій), але й законодавчі права у межах регіональної компетенції [2].

Система управління на цьому рівні повинна бути представницькою – при обов'язковому розподілі повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Відмінність цієї системи від загальнодержавної – у набагато меншій дистанції між електоральною базою та управлінською верствою, у більшій прозорості прийнятих рішень і кращих можливостях контролю за їх реалізацією.

За центральними органами влади, відповідно, залишаються питання загальнодержавного значення: безпека, зовнішня політика, створення і підтримка національної інфраструктури, визначення принципів правопорядку й економічної політики, управління підлеглими центрами промисловими підприємствами оборонно-стратегічного призначення тощо.

Очевидно, що таке структурування посилює реактивність системи на імпульси, що до неї надходять, і цим самим сприяє концентрації уваги виконавчих органів на сферах своєї компетенції, підвищує якість прийнятих рішень. Але переваги розподілу функцій між різними ешелонами влади стосуються не лише практики управління. Не менше значення має його соціо-

психологічний і політичний ефект. Вона дає змогу подолати (або принаймні суттєво зменшити) комплекс громадянської меншовартості, який нерідко виникає у національних (етнічних) меншин, послабити їхнє відчуження від держави, громадянами якої вони є, а значить – і від інститутів влади, котрі діють від її імені. Без цього перехід до федералізму може звестися лише до розростання державної машини й ускладнення погоджувальних процедур, що понизить ефективність і мобільність управлінської системи.

За умов гармонійного поєднання всіх чотирьох ланок політичного управління державою можна сподіватися на гармонійну владу в державі, яка побудована на принципі розподілу влад як по горизонталі, так і по вертикалі.

Однак, принцип розподілу влад, навіть у поєднанні з системою стримувань та противаг не здатен відповісти на всі питання робочого характеру щодо деталей впровадження його на практиці. Принцип розподілу влад є «рамковим» принципом, основою основ для побудови механізму політичного управління, а тому для налагодження роботи даного механізму та формування функціональної моделі політичного механізму кожної конкретної країни необхідно розробити відповідне науково-методологічне підґрунтя, де виписані були б «вторинні» правила гри всередині процесу політичного управління. Звичайно, такі науково-методологічні засади побудови моделі політичного управління ми будемо аналізувати у відповідності до умов демократичної держави європейського зразка, оскільки Україна є державою Європейського простору та перебуває у стані побудови демократичної політичної системи.

В якості такого теоретико-методологічного підґрунтя можуть слугувати багато запропонованих світовою практикою державного управління принципів, зокрема, системний, ієрархічний, демократизму тощо, однак, такими, що визнано всім світом як найбільш дієві, є принцип децентралізації, субсидіарності та контролю. Вони за змістом своїм є доповненням принципу розподілу влад, деталізуючи та прописуючи ті теоретико-методологічні підвалини, на основі яких має відбуватися процес політичного управління в сучасній державі.

Принцип децентралізації є складним явищем, оскільки необхідно чітко усвідомлювати різницю між децентралізацією влади та децентралізацією управління, з одного боку, а також між децентралізацією та деконцентрацією, з іншого. Процес децентралізації передбачає передачу права ухвалювати рішення самостійно на нижчі рівні влади, але є обов'язковою умовою – ці нижчі рівні влади повинні управлятися за допомогою обраних рад, тобто мати самоврядування. Процес деконцентрації влади передбачає передачу повноважень для виконання лише у межах однієї гілки влади – виконавчої, а тому може розглядатися виключно у межах державного управління.

Другим вагомим принципом здійснення політичного управління є принцип субсидіарності, який має давні історичні корені та багатий досвід застосування у політичній практиці європейських країн. Згідно з даним принципом, на нижчому рівні влади мають зосереджуватися такі повноваження, які дана громада здатна виконати самостійно, але – за умови відповідної матеріальної та фінансової допомоги згори. На вищій рівень передаються тільки ті функції, які громада не здатна опанувати. Кожна країна в кожному конкретний історичний період та з урахуванням всіх історико-культурних та національно-ментальних важелів визначає самостійно обсяг повноважень, які самоврядна громада здатна виконати власноруч та на власний розсуд [5].

При застосуванні принципів децентралізації політичного управління та субсидіарності слід пам'ятати, що на нижчий рівень і навпаки передаються лише повноваження, а відповідальність залишається за тим, кому природно воно належало. До того ж не слід забувати й про те, що як не діли, і як не делегуй повноваження, влада залишається єдиною.

Делегування та розподіл повноважень між різними рівнями влади, особливо з огляду на неможливість делегування відповідальності, вимагає застосування принципу контролю. На сьогоднішній день такий контроль має два напрямки. Один із них – це контроль органів влади та особливо, органів нагляду, які спеціально для цього створюються, а другий – це громадський контроль. Останньому віддають

перевагу, оскільки контроль виборців за владою є ефективним видом контролю у провідних демократичних країнах, а контроль незалежних громадських організацій – представників громадянського суспільства набирає обертів.

Для впровадження такої моделі політичної системи в життя в умовах сучасної України має відбутися ціла низка реформ, які потрібно провадити послідовно, але не розводячи в часі. Перш за все, потребує вдосконалення реалізація принципу децентралізації влади з акцентуалізацією його дії не тільки на рівні місцевої громади, а на рівні регіонального самоврядування. Регіональне самоврядування має перетворитися дійсно на інститут самоврядування, а не державного управління. Для цього доцільно запровадити виконавчі комітети обласних рад та надати їм значну компетенцію у питаннях управління територією регіону. Таким чином, буде реалізовано принцип децентралізації не тільки управління, а й влади, що є вимогою демократичної держави сучасного європейського зразка.

Потребує вдосконалення й принцип субсидіарності в сучасній Україні, який має підкріплюватися відповідною матеріально-фінансовою основою. Цього можна досягти в ході проведення земельної та бюджетно-податкової реформ, спрямованих на зміцнення територіальних громад та їх зацікавленість в економічному розвитку території.

Підводячи підсумок, не можна не зазначити, що проведення подальшого реформування системи влади в Україні залежить від суспільства, від його активності під час обговорення концепцій реформи та спонукання діючих

ЛІТЕРАТУРА

1. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. – М.: Мысль, 2006. – 376 с.
2. Галкін А. Федералізм і публічна сфера як вихідні поняття // Часопис І. – 2001. – № 23. – С. 98-110.
3. Огарев А.В., Понделков Л.В. Лидер. Элита. Регион.-Н/Д; Изд-во СКНЦ ВШ, 1995. – 367 с.
4. Сенктон Е. Системи міського управління / Перекл. з англ. С. Куц; Гол. ред. і автор передм. Дж. Перлін; Наук. ред. В. Пасіниченко. – Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.
5. Субсидиарность и пространственное развитие: Материалы комиссии по пространственному развитию Приволжского Федерального округа // <http://www.kprpfo.chat.ru/subs.html>.
6. Столяров М.В. Федерализм и державность: российский вариант. 2-е изд., перераб. И доп. – М.: Славянский диалог, 2001. – 320 с.
7. Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. – Казань: Фэн, 1998. – 304 с.

Рецензенти: доктор політичних наук, професор Наумкіна С.М.;
доктор наук з державного управління, професор Соханенко С.Є.

© Музиченко Г.В., 2009

Надійшла до редакції 06.04.2009 р.